

CAPÍTULO CUARTO

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

POR JOSÉ MORALES ALONSO

INTRODUCCIÓN

Hace unos meses Ana Palacio indicaba en una conferencia en el club Siglo XXI que la libertad y la seguridad de los europeos se pueden representar mediante tres círculos concéntricos: un primer núcleo interior que es el espacio común de libertad, seguridad y justicia, un segundo círculo constituido por la política de vecindad de la Unión y un tercero exterior en el que se incluyen las relaciones de la Unión con el resto de naciones. En los círculos intermedio y exterior brillan con luz propia dos de las relaciones exteriores de mayor importancia para la Unión, las establecidas con la Federación Rusa y con los Estados Unidos (1). La importancia que tienen para la Unión Europea ambas naciones se refleja en la consideración de socio estratégico de Europa que ambos merecen, en los cauces institucionales específicos establecidos para tratar diversas materias de carácter político y estratégico, así como en la existencia de ciertos paralelismos en los planteamientos de la Unión frente a ambos. En todo caso, existen también notables diferencias entre ambos socios estratégicos y es preciso resaltar que la relación de los europeos con los Estados Unidos es la que tiene una historia más larga y un mayor peso específico. Tanto una como otra serán tratadas en el presente capítulo.

(1) Discurso de Ana Palacio en el Club Siglo XXI el 17 de noviembre de 2004.

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS ESTADOS UNIDOS

Las relaciones entre Europa y los Estados Unidos tienen una importancia extraordinaria desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo y están firmemente ancladas en una historia y una base cultural común, una sólida comunidad de valores y una gran convergencia de intereses múltiples: estratégicos, económicos, comerciales, de seguridad etc. Entre estos últimos merece la pena resaltar por su volumen e intensidad los intereses económicos así como los aspectos relativos a seguridad y defensa, materializados mediante el vínculo trasatlántico: el compromiso formal por el que la seguridad de Europa y Norteamérica se hayan ligadas permanentemente. (Conviene aclarar que cuando a lo largo de este capítulo citemos el vínculo trasatlántico lo haremos en sentido amplio y no necesariamente nos referimos a las relaciones de seguridad y defensa).

En los epígrafes que siguen intentaremos analizar cuáles son las principales tensiones que enfrentan en la actualidad a los socios trasatlánticos, pues esta es una cuestión vital y de gran actualidad. No obstante antes de llegar a ese punto, haremos dos recorridos con distinto propósito. El primero de ellos es un repaso sobre diferentes aspectos del vínculo trasatlántico, con algunos datos y consideraciones relativos a valores y cultura, economía, estrategia de seguridad aspectos institucionales etc. Su objetivo es apreciar en toda su dimensión la entidad real de los intereses comunes que compartimos con los norteamericanos. El segundo es una perspectiva histórica de los dos aspectos que hemos mencionado arriba: los económicos y los de seguridad, con el ánimo de recordar que las actuales diferencias entre europeos y norteamericanos no son ni mucho menos algo nuevo. El propósito común de estos dos recorridos es no perder de vista que deberíamos aplicar un principio de importancia relativa a la valoración de las tensiones trasatlánticas.

Cultura y valores: “la masa sumergida del iceberg”

Los lazos históricos entre Europa y los Estados Unidos están en la misma génesis de estos últimos como nación. La emigración europea a los Estados Unidos durante los últimos 200 años no solo ha contribuido al rápido desarrollo de la población norteamericana sino también a la traslación de las ideas y cultura europeas. En 1820 unos 15.000 europeos emigran anualmente a los Estados Unidos, hacia 1850 son unos

260.000, la cifra alcanza los 520.000 hacia 1880 y a comienzos del siglo XX sobrepasa el millón de personas al año (2). Aún hoy en día, el número de residentes en Norteamérica nacidos en el extranjero alcanza los 34 millones, es decir el 12 por ciento de la población total. El 53% de ellos son naturales de Latinoamérica y el 14% europeos, por lo que podemos hablar de un fenómeno relativamente reciente de “hispanización de la inmigración” (3). Aunque las minorías hispanas han experimentado algunos problemas de integración en la sociedad norteamericana y pese a que algunos analistas de origen sajón (Brzezinski, Huntington) consideran a la cultura latinoamericana como algo eminentemente distinto de la cultura europea, no se puede negar el origen e influencia netamente europea de Sudamérica. Por otro lado, la riqueza de los hispanos en Estados Unidos está creciendo a un ritmo de entre el 8 y el 10%, el más alto junto con el de los asiáticos, y ya constituyen el grupo minoritario con mayor poder adquisitivo (4). Con el aumento del poder económico e influencia latina en la sociedad norteamericana se acrecienta también el carácter hispánico del vínculo trasatlántico, aunque sea de manera indirecta. Este hecho entraña consecuencias no son desdeñables para España y nuestra política exterior.

Pese a que existe una innegable base cultural compartida entre la sociedad europea y norteamericana con frecuencia se tiende a resaltar más las diferencias que los aspectos comunes. En este sentido la percepción que tenemos de nuestras discrepancias se puede asimilar la visión que tenemos de un iceberg contemplado desde un barco. La inmensa masa que sustenta el conjunto permanece bajo la superficie del agua y no podemos percibir ni su forma ni su tamaño. En su lugar vemos una montaña de hielo, muy grande ciertamente, pero que tan solo constituye un 10% del total. De la misma manera, cuando europeos y norteamericanos nos centramos en nuestras diferencias de criterio a veces no recordamos que estas tienen una importancia relativa pequeña comparada con el acervo cultural que compartimos, no percibimos esa gran “masa sumergida” de valores y caracteres comunes ni apreciamos su importancia. La actitud ante aspectos como la pena de muerte, el papel del estado y su responsabilidad ante el individuo; la intensidad y el alcance de

(2) CHAUPRADE, AYMERIC. «Géopolitique. Constantes et changements dans l'histoire». Editorial Marketing S.A. 2003.

(3) Datos de la oficina del censo norteamericano de 22 de febrero de 2005. <http://usinfo.state.gov/usa/diversity/>

(4) <http://www.celent.com/PressReleases/20030128/Minority.htm>

nuestras creencias religiosas en la esfera privada; la pobreza, el derecho de injerencia, el respeto de las instituciones internacionales y un largo etc son esa montaña de hielo que asoma por encima de la superficie, de proporciones considerables, pero relativamente pequeña. Por otro lado, y según valoraciones que se apoyan en estudios de varios años, incluso en estos puntos se pueden descubrir entre las distintas naciones de Europa extremos de percepción y valores más alejados entre sí que la distancia que separa la media europea de la media norteamericana (5). Podríamos decir que con carácter general la sociedad norteamericana sostiene actitudes más tradicionales frente a una Europa más liberal.

En este sentido, y para tener una de las rentas per cápita más altas del mundo, los Estados Unidos son una nación un tanto atípica, más religiosa, con un menor desarrollo de valores seculares y postmaterialistas que otras naciones de renta similar y quizá en este fenómeno residan gran parte de su auto confianza, su idealismo, su empuje moral y su convicción. En todo caso parece claro que no hay una gran separación espiritual entre ambas orillas del Atlántico. La línea de fractura está en otro lado, superpuesta con la falla de desarrollo económico, la divisoria entre países ricos y países pobres. Y ello es lógico, pues los valores de las sociedades económicamente prósperas han ido evolucionando en una dirección parecida y previsible mientras que las sociedades más atrasadas se aferran a sus valores y creencias tradicionales dando lugar en ocasiones a fenómenos de reacción contracultural. Con frecuencia la expansión cultural del primer mundo, especialmente si se apoya como la norteamericana en un control mayoritario del mercado audiovisual y de comunicaciones, se percibe como una agresión, un modelo que no da solución a los problemas del tercer mundo, una suerte de neocolonialismo cultural.

En el campo de las relaciones internacionales, el pensamiento norteamericano oscila entre el idealismo y el realismo encarnados respectivamente en los ideales de los presidentes Wilson y Roosevelt. Sin embargo la mayor parte de los pensadores geopolíticos norteamericanos del siglo XX (Kennan, Spykman, Kissinger, Brzezinski) se han decantado decididamente por el realismo, es decir han aportado una visión eminentemente geopolítica de los Estados Unidos. La política exterior norteamericana está presidida por este realismo unido al conocido pragmatismo sajón, si

(5) LAMO DE ESPINOSA, EMILIO. «¿Una diferencia que marca la diferencia? Valores y cultura en Europa y los Estados Unidos». Cuaderno de Trabajo 2005/8 del Real Instituto Elcano.

bien viene siempre acompañada por una buena dosis de idealismo, un conjunto de valores y principios democráticos derivados de un convencimiento genuino y que han aportado un valor añadido real en la historia. La cuestión de los valores y la ideología es de gran relevancia en el campo de la seguridad y defensa, entre otras cosas porque la definición de riesgo o amenaza está estrechamente vinculada con las percepciones de las distintas sociedades. Hablaremos de ello más adelante.

Las relaciones institucionales.

En el plano institucional, las relaciones entre los Estados Unidos y la Europa Común se iniciaron en 1990, con la Declaración Trasatlántica. En la misma se establecía un compromiso de información y consulta de la Comunidad Europea (y sus estados miembros) con los Estados Unidos en materias de carácter político y económico con la finalidad de acercar al máximo sus posiciones. Merced a esta declaración los socios trasatlánticos buscarían una estrecha coordinación en las organizaciones internacionales apropiadas y ante los desafíos de carácter transnacional: terrorismo, narcotráfico y lavado de dinero, crimen internacional, protección del medio ambiente y proliferación de misiles y armamento nuclear, bacteriológico y químico. En diciembre de 1995, siendo presidente de turno de la Unión Europea Felipe González, los Estados Unidos y Europa renovaron este compromiso firmando la Nueva Agenda Trasatlántica (NTA) junto con un Plan de Acción Conjunta (Joint Action Plan, JAP) en la Cumbre CE-EEUU celebrada en Madrid. Esta nueva agenda trasatlántica completaba la Declaración Trasatlántica de 1990, creando un marco institucional de relaciones de alto nivel con lo que entonces era la Comunidad Económica Europea para gestionar las principales diferencias trasatlánticas. Desde entonces se celebran cumbres anuales entre los Estados Unidos y la Unión Europea, que reúnen al Presidente de los Estados Unidos, al Presidente de la Comisión Europea, al Jefe de Estado o Gobierno que ostenta la presidencia y al Alto Representante del Consejo de la Unión Europea para política exterior y de seguridad. El entramado institucional de las relaciones trasatlánticas se completa con otros organismos o autoridades subordinadas, como el SLG (“Senior Level Group”) o reuniones de Directores Políticos (Presidencia, Comisión y Secretaría General del Consejo Europeo), encargado de establecer directrices políticas y hacer el seguimiento de las Cumbres, el Comité de Relaciones Trasatlánticas (COTRA), distintos grupos de trabajo sectoriales etc.

El objetivo de las cumbres es impulsar la acción conjunta de europeos y norteamericanos en las áreas de economía, comercio y seguridad con cuatro ejes de actuación principales: promover la paz y la estabilidad, la democracia y el desarrollo en todo el mundo; responder a los desafíos globales; contribuir a la expansión del comercio mundial y a unas relaciones económicas más cercanas y tender puentes a ambos lados del Atlántico. A lo largo de estos años de existencia de la NTA se han tratado cuestiones muy diversas, como las relaciones comerciales, la cooperación en asuntos de justicia fronteras y seguridad en los transportes, la lucha antiterrorista y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa, problemas medioambientales como el calentamiento global, el suministro energético mundial, la lucha contra el SIDA, la búsqueda de posiciones comunes en las rondas del GATT etc.

El compromiso norteamericano en la defensa de Europa

En lo relativo a seguridad y defensa no podemos olvidar que los Estados Unidos han apoyado y defendido la libertad de Europa en las dos guerras mundiales y que se comprometieron igualmente con la seguridad y defensa del viejo continente durante la guerra fría, sosteniendo un compromiso político y estratégico que implicaba un considerable esfuerzo económico y militar. Tras la segunda guerra mundial los temores europeos por la percepción de una creciente amenaza soviética contribuyeron a la creación de los cimientos de la defensa común europea, dando lugar a la firma del tratado de Bruselas el 4 de marzo de 1948 por el que se creaba la Unión Europea Occidental (UEO) alianza defensiva puramente europea. Sin embargo la voluntad común europea y los medios entonces disponibles para su defensa eran del todo punto insuficientes para hacer frente a la fuerte presencia militar en el este de Europa. La situación era de una enorme desventaja convencional, ya que la Unión Soviética mantenía movilizado un cuantioso contingente de unos seis millones de hombres. Por ello los europeos acogieron con entusiasmo el apoyo norteamericano al proyecto de una alianza defensiva trasatlántica, incluso a costa de poner a hibernar a la recién creada UEO, pues ello ponía de su lado la supremacía nuclear norteamericana y equilibraba la balanza (6).

(6) La resolución del presidente del Comité de Asuntos Exteriores del Senado: Arthur Vandenberg (11 de Junio de 1948) proponía organizar progresivamente de alianzas colectivas y regionales para la defensa individual y colectiva contra la URRSS, proporcionando armas y apoyo a dichas organizaciones.

Con la firma del tratado de Washington el 4 Abril de 1949 nacía la OTAN, el mismo año que los soviéticos realizaban su primer ensayo atómico. Desde sus inicios esta organización ha sido garantía indiscutible de la defensa del territorio europeo y algo más que con frecuencia olvidamos: el Consejo Atlántico se ha convertido en un foro privilegiado de consultas políticas y militares al más alto nivel, no sólo de los europeos con los norteamericanos, sino también entre las propias naciones europeas. Es probable que la Organización Atlántica haya ayudado a cimentar la construcción europea desde su nacimiento, complementando a otros foros de consulta y concertación puramente europeos. Aún hoy día, cuando la amenaza se ha matizado y transformado, la OTAN continúa jugando un papel esencial en la defensa del continente europeo.

A primeros de los 90 y tras el largo paréntesis de la guerra fría, la defensa militar de Europa cedió paso a enfoques cooperativos de la seguridad, como el desarme y control de armamentos y las medidas de confianza, junto con operaciones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz. Estos nuevos cauces para la seguridad venían acompañados de riesgos e incertidumbres que sustituían a la amenaza tradicional y para hacerles frente los aliados comenzaron a adaptar su doctrina: el Consejo Atlántico de Londres de 1990 aprobó la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, que supondría el refuerzo del carácter político de la alianza y la transformación del dispositivo defensivo en Europa y que marcaría el inicio de una actitud más proactiva en materia de seguridad. (7)

Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han irrumpido con fuerza en el panorama estratégico mundial las amenazas aisladas o combinadas del terrorismo mundial de origen fundamentalista y la proliferación de armas de destrucción masiva. La combinación de estas dos amenazas, es decir la posibilidad de que grupos terroristas accedan a medios de destrucción masiva, es una preocupación que ha sido calificada por Javier Solana como una “auténtica pesadilla”. Estas nuevas amenazas han cambiado las reglas del juego y han modificado radicalmente, están modificando aún, los parámetros de las relaciones internacionales. Son los norteamericanos quienes han impulsado con más energía y decisión un cambio de prioridades en la agenda mundial para hacerles frente, pero Europa también ha reconocido su

(7) Concepto Estratégico de la OTAN de 1991, posteriormente modificado por el CE de 1999.

importancia y gravedad y podemos afirmar que este reconocimiento es un claro elemento de consenso trasatlántico: la atención prioritaria a la lucha contra estos peligros se ha recogido tanto en la Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana como en la Estrategia Europea de Seguridad (8). Además este consenso es más fuerte que las divergencias en torno a la manera de hacer frente a estos problemas. Así en la reciente cumbre bilateral de los Unidos y la Unión Europea se declara oficialmente que *“la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, unida al riesgo de que dichas armas puedan ser adquiridas por los terroristas es nuestro mayor desafío de seguridad”* (9).

La ONU también ha tomado conciencia de estos peligros y de su importancia como motor de la imprescindible reforma de esta organización. Así se reconoce en el informe encargado por el Secretario General al grupo de alto nivel para la reforma de Naciones Unidas en donde se ha identificado al terrorismo y las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas como dos de las seis amenazas principales que deben preocupar al mundo durante los próximos decenios (10). Además, con un planteamiento más operativo, la resolución 1540 de 2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha creado un comité que está trabajando para dar recomendaciones en esta materia.

El aspecto económico del vínculo trasatlántico.

Desde un punto de vista económico Europa y los Estados Unidos constituyen el bloque más importante del mundo. Entre ambos cuentan con el 42% de la riqueza mundial a repartir entre algo más del 10 % de la población del globo y son responsables de alrededor del 40% del comercio exterior. También son la mayor fuente y destino de la Inversión Extranjera Directa mundial, con un 54% del total mundial de inversión reci-

(8) La estrategia norteamericana dedica los capítulos 3 y 5 al terrorismo global y la proliferación «The National Security Strategy of the United States of America» de 17 de septiembre de 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. El documento de estrategia europea las incluye en primer lugar de la lista de amenazas. «Una Europa segura en un mundo mejor». Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003.

(9) Cumbre Unión Europea Estados Unidos. Declaración conjunta relativa a la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la proliferación. 25 de junio de 2005.

(10) Informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

bida y un 67% del total mundial de inversión efectuada en el exterior, excluyendo de todos estos datos los intercambios intraeuropeos (11). Ahora bien por elevada que sea la importancia económica mundial del bloque euro atlántico el aspecto más relevante de cara a nuestro análisis es el grado de integración de ambas economías, o lo que es lo mismo, la influencia económica mutua entre ambos socios: el intercambio de mercancías y servicios entre las dos orillas del Atlántico alcanza un valor de unos dos billones de Euros cada día.

Estados Unidos es el mayor inversor extranjero en Europa y recíprocamente Europa es el mayor inversor extranjero en USA. En el año 2000 las empresas norteamericanas radicadas en Europa eran responsables del sostenimiento de 4,1 millones de puestos de trabajo y las empresas europeas en Estados Unidos daban trabajo a 4,4 millones de norteamericanos etc. Merece la pena resaltar que este rápido crecimiento de las inversiones recíprocas y por lo tanto de la integración económica entre Europa y los Estados Unidos se ha disparado a partir de la década de los noventa, es decir, la interdependencia y exposición entre ambas economías ha aumentado más en el periodo en el que se ha comenzado a cuestionar la solidez del vínculo trasatlántico.

LAS DIFERENCIAS TRASATLÁNTICAS: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA.

Esta formidable historia de éxito en las relaciones trasatlánticas, olvidada a veces de forma intencionada, no ha estado exenta de dificultades y desencuentros y probablemente seguirá siendo así en el futuro. Es ilusorio pensar que una buena base común garantiza una relación sin problemas pues las naciones actúan en un mundo crecientemente complejo y globalizado en función de intereses y condicionamientos a veces irreconciliables. Esta afirmación, que es válida para las relaciones trasatlánticas, también lo es a la hora de explicar las dificultades para formular políticas comunes en el interior de la Unión Europea. Trataremos de dar una perspectiva histórica a esta afirmación, repasando algunos de los problemas que ha experimentado el vínculo trasatlántico en los aspectos que consideramos más importantes, la estrategia de seguridad y defensa y las relaciones económicas.

(11) European Union Fact Sheet: <http://europa.eu.int>. Datos del año 2002.

Estrategia de seguridad y defensa.

La segunda guerra mundial modificó la relación de poder entre Europa y los Estados Unidos tanto por el extraordinario crecimiento económico norteamericano durante el periodo de guerra como por la devastación de las potencias europeas. En los primeros años de la posguerra no se ponía en cuestión la superioridad militar y económica norteamericana. El apoyo norteamericano y la disuasión nuclear permitían que Europa occidental mantuviera un nivel razonable de gastos de defensa compatible con su desarrollo económico y los europeos admitían con más o menos matices la estrategia de contención norteamericana, institucionalizada en el territorio europeo mediante la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Las naciones europeas habían visto reducida sensiblemente su importancia geopolítica en el nuevo orden surgido de la posguerra, como se puso de manifiesto en 1956, cuando la intervención francobritánica en Suez, detenida por la mediación de las dos superpotencias, marcó los límites a la autonomía estratégica de los europeos. En buena lógica una relación trasatlántica desequilibrada debería evolucionar hacia un plano de mayor igualdad al compás de la recuperación económica de Europa y cuando los aspectos de seguridad empezaran a perder importancia relativa en las relaciones internacionales. Tarde o temprano debería producirse un reajuste en las relaciones.

El año 1953 los aliados acordaron pedir a Norteamérica armas nucleares de corto alcance para compensar la inferioridad militar convencional, que llegó a ser de 1 a 20 en los peores momentos. En aquella época, el despliegue de armamento nuclear en Europa tenía una importancia relativamente pequeña pues se producía en el marco de una aplastante superioridad nuclear norteamericana. Con el paso del tiempo y a medida que se iba alcanzado el equilibrio nuclear entre ambos bloques las armas nucleares en suelo europeo habrían de convertirse en un elemento de desacuerdo entre aliados, dada la lógica resistencia europea a asumir la posibilidad de un enfrentamiento nuclear (denominado “táctico”) en su territorio. Hacia 1957 una serie de avances tecnológicos en la Unión Soviética, obtención de la bomba H, lanzamiento del Sputnik, desarrollo de los misiles intercontinentales soviéticos, pusieron cerco a la inmunidad territorial de los EEUU. La Unión Soviética demostraba que era capaz de alcanzar con sus armas cualquier punto del planeta y con ello finalizaba la “santuarización”, es decir la inmunidad del territorio norteamericano. Esta evolución de las capacidades nucleares soviéticas vino acompañada de

modificaciones en la doctrina nuclear aliada. De la estrategia de la “represalia masiva” de 1956 (basada en la supremacía nuclear norteamericana) se evolucionaría hacia la estrategia de la “respuesta flexible” de 1967, en la que buscaba la disuasión mediante la incertidumbre sobre la respuesta que se daría a cualquier ataque. Con ello se asumía la posibilidad de una intervención nuclear en respuesta a una agresión convencional soviética, intervención que presumiblemente tendría lugar en territorio europeo. Sin embargo la equiparación en cuanto a medios de lanzamiento y la proliferación en el número y potencial destructivo de cabezas nucleares llevaría a una situación de facto conocida como la “destrucción mutua asegurada” (MAD) disuasión basada en la certeza de la destrucción de ambos contendientes en caso de ataque nuclear. El acrónimo en inglés de esta situación (loco) era bastante significativo y mostraba la irracionalidad de este planteamiento, aunque como se trataba de un juego perdedor – perdedor, resultó eficaz para congelar la situación. Esta coyuntura sembró dudas en algunos países europeos, especialmente Francia, respecto al compromiso norteamericano en defensa del suelo europeo y respecto a la idoneidad de estos planteamientos. Francia abandonaría la estructura militar de la Alianza Atlántica en 1966, acuñando una doctrina nuclear propia distinta de la imperante en la OTAN, aunque también sobre la base de un juego perdedor – perdedor. (12)

La creciente presión de los gobiernos y las opiniones públicas de los países europeos, cada vez más inclinadas en favor de la concertación con el bloque del este y de los procesos de desarme, condicionaron los debates en torno a la seguridad de Europa y al empleo del armamento nuclear en su territorio y marcaron el inicio del cambio en las relaciones entre bloques. En este marco hay que entender la apertura hacia el este propiciada por el canciller alemán socialdemócrata, Willy Brandt con la “Ostpolitik”. Más tarde, durante la época del presidente Reagan, la iniciativa de defensa estratégica puso de manifiesto la desventaja en el plano estratégico y tecnológico de la Unión Soviética, preludio inmediato de su agotamiento, así como la diferencia creciente entre los planteamientos estratégicos norteamericanos y europeos.

Con el derrumbamiento de la Unión Soviética desapareció repentinamente la amenaza para los aliados, con consecuencias difíciles de predecir. Europa perdía gran parte del peso geopolítico que tenía para los nor-

(12) Disuasión mínima, es decir una capacidad nuclear limitada, pero acompañada de una respuesta nuclear asegurada en caso de ataque a territorio francés.

teamericanos durante la guerra fría y ambos socios tendrían que reestructurar sus relaciones estratégicas en ausencia de una amenaza masiva y previsible. En este nuevo contexto de seguridad la descomposición de Yugoslavia puso a prueba la solidaridad entre aliados, dejando patente la división de los europeos, su escasa capacidad para hacer frente a la crisis y las reticencias norteamericanas para implicarse en el conflicto: los Estados Unidos no se decidirían a intervenir hasta 1994, un año después del cambio de administración norteamericana. De paso, la guerra de los Balcanes también reveló las limitaciones políticas y operativas de la ONU para hacerse cargo de un dispositivo militar complejo en una operación de pacificación. Cuando los Estados Unidos tomaron por fin la decisión de intervenir militarmente para poner término al conflicto lo harían en el marco de la Alianza Atlántica como organización política y de seguridad.

Los esfuerzos de los norteamericanos en la guerra contra el terror han sido la última fuente de desavenencias entre aliados en materia de seguridad y han producido de paso una gran división entre los propios europeos. Más adelante volveremos sobre este punto.

El orden económico mundial:

“It is economy, stupid” (Bill Clinton, para resaltar la importancia de este aspecto durante su primera campaña electoral a la presidencia)

Si nos centramos en el plano económico, tras la segunda guerra mundial Norteamérica apostaba por una visión liberal de la economía internacional basada en la cooperación entre naciones, con mercados abiertos, monedas convertibles, estabilidad en los tipos de cambio, facilidad para los movimientos de capital, primacía de la iniciativa privada y alto nivel de empleo. Se trataba en definitiva de superar el aislacionismo y proteccionismo económico generalizado de la época de entreguerras. Para lograr estos objetivos se estableció en la conferencia de Bretton Woods de 1944 un sistema internacional de cambios fijos por el que todas las monedas deberían mantener a través del oro una paridad fija con el dólar. El Fondo Monetario Internacional y el Bando mundial eran los organismos garantes de este modelo. Este sistema de cambios monetarios fijos estaba vinculado con el papel preponderante de los Estados Unidos en el orden económico mundial, pues su estabilidad dependía de la balanza de pagos norteamericana: con déficit de la misma las reservas internacionales de dólares crecerían, pero simultáneamente se socavaría la confianza económica internacional

debido a los desequilibrios comerciales de la primera potencia. Con superávits sostenidos de la balanza de pagos norteamericana no habría un problema de confianza, pero disminuirían peligrosamente las reservas de divisas en manos de terceros países. Además, la economía norteamericana no se veía obligada a ajustar sus desequilibrios, ya que podía financiarlos con su propia moneda que era la moneda de reserva. Estos problemas básicos del sistema llevarían a numerosas crisis cambiarias en los años sesenta, con ataques contra diversas monedas dólar, libra, franco y marco mediante compras especulativas de oro al precio fijado internacionalmente, lo que acentuó el problema de confianza en el sistema monetario internacional. Los norteamericanos se resintieron especialmente ante la postura francesa impuesta por De Gaulle de convertir en oro todos los excedentes franceses de la balanza de pagos, obligándoles a sostener con su divisa la cotización acordada. Como consecuencia de estas crisis, entre 1958 y 1968 las reservas de oro norteamericanas se redujeron a la mitad.

En 1971 el gobierno de Nixon adoptó una serie de medidas que rompían el nexo rígido entre el dólar y el oro y ello llevaría a la desaparición del sistema de cambios fijo en mayo de 1973, cuando los principales países decidieron la flotación generalizada de las monedas. A mediados de los 80, y pese a los mecanismos de concertación monetaria establecidos por las principales naciones, se produjeron nuevas diferencias entre aliados, esta vez con ocasión de la política monetaria expansiva norteamericana que produjo una excesiva depreciación del dólar y por tanto problemas de competitividad en los países europeos y Japón. Por su parte la creación del sistema monetario europeo y posteriormente la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria generó inquietudes del lado norteamericano, tanto por la incertidumbre respecto al resultado final del experimento como por considerar este proceso una manifestación del proteccionismo europeo.

En los últimos años, europeos y norteamericanos han experimentado abundantes diferencias en torno a cuestiones comerciales, posición en las sucesivas rondas del GATT, medidas no arancelarias de protección comercial, subvenciones a distintos sectores y productos, política agraria, sanciones comerciales etc. Por parte europea se recibió con viva inquietud la legislación sancionadora de carácter extraterritorial aprobada por el Congreso de EEUU: Ley de Sanciones contra Irán y Libia de 1996 (Ley D'Amato) y Ley Helms-Burton contra Cuba, que amenazaban con penalizar a cualquier empresa, sin distinción de nacionalidad, que tuviera negocios en estos países.

EL VÍNCULO TRASATLÁNTICO. LAS DIFICULTADES DEL PRESENTE

Como hemos podido constatar las actuales fricciones entre socios trasatlánticos no son un fenómeno reciente. La crisis en las relaciones trasatlánticas con ocasión de la intervención norteamericana en Irak ha agudizado el debate en torno a la solidez del vínculo trasatlántico, pero este debate no es nuevo. Además, las actuales diferencias entre Europa y los EEUU alcanzan a cuestiones de muy diversa índole y no solo en materia de seguridad y defensa: entre ellas podemos citar aspectos de índole estratégica (como el posible levantamiento europeo del embargo de armas a China o la manera de contrarrestar los planes de desarrollo nuclear de Irán y Corea del Norte), política (como el proceso de paz de Oriente Medio), jurídica (como el papel del tribunal penal internacional, la aplicación extraterritorial de las leyes nacionales o la detención de prisioneros en el marco de la guerra contra el terror), moral (como la aplicación de la pena de muerte), medioambiental (como el calentamiento global y el protocolo de Kyoto), comercial (como los subsidios a la industria aeronáutica, los plátanos o el acero y las barreras comerciales no arancelarias) y de otros muchos tipos. En cuanto al grado de importancia relativa de estos temas podemos descubrir desde aspectos poco relevantes, como simples desacuerdos de carácter técnico o normativo, hasta serias cuestiones de fondo o divergencias de planteamiento estratégico como el multilateralismo y el derecho de intervención en las relaciones internacionales, el deseo europeo de una mayor autonomía en los campos de seguridad y defensa, la lucha contra el terrorismo, el proceso de construcción política europea o el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa. Nosotros queremos aportar en las siguientes líneas algunas reflexiones en torno a estas divergencias de fondo, que son las que más amenazan la cohesión entre aliados trasatlánticos y que probablemente no se podrán superar si los europeos y los norteamericanos no mantienen viva la conciencia de que, pese a todo, la Alianza Atlántica es su activo estratégico más importante.

Las distintas percepciones. “Geopolítica norteamericana versus política europea común”

La importancia geopolítica de los Estados Unidos determina una concepción estratégica y unas percepciones en materia de seguridad forzosamente distintas de las de sus aliados europeos. Sus condiciones geo-

gráficas de relativo aislamiento le permitieron sostener desde principios del siglo XX un concepto geopolítico (teorizado por el almirante Alfred Mahan) propio de una potencia aeronaval y basado en la idea de proyección y control de los espacios marítimos, así como en la actuación a distancia del territorio propio. A mediados de siglo la teoría de la “contención” de los Soviéticos (“containment”) que inspiró George F. Kennan en un artículo sobre la URSS de julio de 1947 (13), implicaba igualmente la actuación en teatros alejados de los Estados Unidos con la idea de evitar a toda costa la confrontación directa, ejerciendo acciones en teatros secundarios o apoyando a las fuerzas locales en los mismos (Corea, Vietnam, Afganistán etc). La concepción actual de seguridad desarrollada por los Estados Unidos sobre esta base integra de manera natural la defensa de sus intereses a distancia y la salvaguardia o santuarización de su territorio propio. Aunque esta última noción se vio un tanto debilitada con la posibilidad de ataque con misiles intercontinentales en suelo norteamericano, el concepto no ha perdido su vigencia, como lo demuestra el “shock” producido por el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y la puesta en marcha de fuertes mecanismos de blindaje fronterizo para contrarrestar las nuevas amenazas (no estatales, asimétricas y difíciles de controlar mediante medios militares clásicos). A todo ello hay que añadir la capacidad de innovación de la sociedad norteamericana, su flexibilidad, su ausencia de dogmatismo y su gran fe en las posibilidades del progreso científico y tecnológico, lo que les ha llevado a la lucha por la dominación en otros campos, tecnológico, aeroespacial etc.

La defensa a distancia del continente norteamericano no es una concepción reactiva sino que implica la firme convicción de que Norteamérica debe defender activamente sus intereses allá donde éstos se encuentren. Esto supone una proyección de poder e influencia a escala planetaria, un concepto geopolítico global de los Estados Unidos, algo de lo que todavía adolece Europa. Esta idea es la que inspira a Brzezinski cuando afirma que Estados Unidos es la primera y única potencia que ha conseguido poner en pie un sistema de dominación global y diferente de los imperios

(13) En dicho artículo se predecía el final de la Unión Soviética pues se afirmaba que «*La Sociedad Soviética probablemente tiene defectos que eventualmente mermarán su potencial global. Esto, de por sí, daría garantías suficientes a los Estados Unidos para iniciar con razonable confianza una política de contención, diseñada para hacer frente a los Rusos con una inalterable fuerza de reacción en todos aquellos puntos donde se detecten signos de que están intentando introducirse en contra del interés de un mundo pacífico y más estable*». Documentos Básicos sobre historia de las relaciones internacionales. 1815-1991. Editorial Complutense.

históricos que han existido hasta el presente. Según Brzezinski el sistema de dominación estadounidense es global, porque por primera vez en la historia alcanza todo el mundo y porque se extiende a los cuatro ámbitos de dominación más importantes, el militar, el económico, el tecnológico y el cultural. A su vez el imperio norteamericano es diferente de los que han existido en la historia porque por primera vez la dominación no se basa en el control por parte de élites políticas aristocráticas, sino que se ejerce a través de un sistema democrático global cuyo diseño, netamente estadounidense, refleja el carácter pluralista de la sociedad norteamericana y su sistema político (14). En este sistema mundial se incluyen las organizaciones políticas, económicas y de seguridad establecidas desde la segunda guerra mundial (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, G-8, sistema de Naciones Unidas, OSCE, OTAN, tratado de seguridad USA-Japón, alianzas regionales etc) en las que la dominación norteamericana es clara.

Si comparamos este concepto de dominación global, con la estrategia limitada de la Unión Europea se pueden hacer algunas observaciones. En primer lugar, la idea de dominación norteamericana sobre la base de su sistema de valores y apoyada en una compleja organización internacional es buena en la medida que estos valores sean aceptados y en la medida que el orden mundial establecido siga siendo eficaz para reconducir las relaciones internacionales sobre reglas de juego civilizadas, como ha sucedido hasta el presente. (Se puede admitir que el orden establecido por los norteamericanos tras la segunda guerra mundial ha servido para “domesticar” las relaciones entre los países más poderosos, Alemania, Francia, Japón, antigua URSS, anteriormente enfrentados). Sin embargo, aunque este nuevo orden mundial o “pax americana” se teoriza sobre la base de corrientes idealistas, tiene sin duda un enorme componente geopolítico y por lo tanto una dimensión realista que suscita rechazos y competencia en la escena internacional. En algunas naciones e incluso en los mismos Estados Unidos existen corrientes de pensamiento según las cuales este idealismo norteamericano es tan solo un recurso publicitario, una tarjeta de presentación para hacer más atractiva la “Realpolitik” norteamericana. Un síntoma de este rechazo es la identificación del fenómeno económico de la “globalización” con el fenómeno geopolítico de la “dominación global norteamericana” por parte de movimientos civiles alternativos, lo que lleva a la convocatoria de manifestaciones violentas

(14) BRZEZINSKI, ZBIGNIEW. «El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos» Ed. Paidós. 1998.

cada vez que se celebran cumbres mundiales; y otro síntoma aún más doloroso y sangriento es el fenómeno terrorista de carácter islamista contra intereses occidentales. En el nivel de los estados es prácticamente inevitable que se dé una reacción contraria al patronazgo norteamericano en forma de competencia geopolítica, cuando determinadas naciones (China, India, México, Brasil) alcancen un peso geopolítico suficiente. Algunas de estas naciones como Brasil, Alemania o Japón ya han manifestado sus aspiraciones a un estatus de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Dado que la primacía norteamericana se encuentra amenazada por el inmenso potencial demográfico y económico de las naciones del continente asiático, China e India y desde el punto de vista de seguridad por amenazas que son relativamente ajenas a las preocupaciones europeas (Corea del Norte, armas de destrucción masiva), resulta inevitable que en el campo geopolítico las ideas y planes norteamericanos tengan un mayor alcance que las de los europeos. El concepto geopolítico y ambiciones europeas se deben definir de una forma cautelosa y progresiva, pues Europa tiene que consolidar primero su espacio de libertad y seguridad común antes de poder extender, ampliar y profundizar la construcción política europea y por supuesto antes de poder actuar como un auténtico conjunto geopolítico. De ahí el diseño en círculos concéntricos y la limitación de objetivos de la política de vecindad europea.

Parte de los desencuentros entre Europa y los Estados Unidos radican en el temor norteamericano de que el proceso de construcción política europea transforme un agregado de naciones poco coordinado políticamente en una entidad geopolítica de peso y que Europa se convierta por esta vía en un competidor global de los Estados Unidos. Incluso en la situación política actual de Europa el objetivo estratégico europeo de perseguir un “multilateralismo eficaz” puede ser percibido como un intento de minar la dominación norteamericana en el complejo entramado institucional mundial.

En todo caso la sociedad norteamericana está relativamente lejana de las preocupaciones geopolíticas de algunos de sus dirigentes y podría aceptar que los Estados Unidos compartieran el poder global con otros. La naturaleza democrática de la primacía norteamericana y las fuerzas internas de su sociedad pueden abrir una ventana de oportunidad a la consecución de un orden internacional no solo democrático, sino también compartido. Por otro lado, y aunque los dirigentes norteamericanos segui-

rán actuando en función de los intereses de su nación, los Estados Unidos pueden ver peligrar a medio plazo su capacidad de liderazgo y optar por una responsabilidad internacional compartida con otros. Europa es un candidato natural para compartir este tipo de responsabilidades en un futuro a medio plazo y un elemento complementario al poder norteamericano que puede aportar un valor añadido indudable en el orden mundial.

El “multilateralismo eficaz” europeo ¿un ataque al “unilateralismo pragmático” norteamericano?

La estrategia europea de seguridad considera el uso de la fuerza de manera indirecta y con una gran dosis de moderación. La necesidad de conciliar los intereses y percepciones de las diferentes naciones europeas junto con la dificultad de poner en práctica una política exterior y de seguridad común deriva en una limitación del nivel estratégico de ambición, impuesta por el mínimo común denominador de los intereses y posiciones de los distintos países europeos. Ello se traduce en una concepción más reactiva y menos planetaria de la seguridad que la que impera en el lado norteamericano. Si bien el concepto estratégico europeo reconoce que *“con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero”*, sus objetivos estratégicos inciden especialmente en la cooperación internacional, en la proyección de estabilidad y seguridad hacia los países vecinos y en la creación de un orden internacional basado en un “multilateralismo eficaz” (15). En el fondo de esta idea late el propósito de canalizar los asuntos de seguridad a través de las organizaciones internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas y la esperanza de que las relaciones entre estados se orienten a la cooperación más que a la confrontación. La opinión más extendida entre los europeos es que el uso de la fuerza en las relaciones internacionales debería regirse por los criterios de legalidad establecidos por las Naciones Unidas, recogidos en el título VII de la Carta de Naciones Unidas sobre acciones en caso de amenazas a la paz quebrantamiento de la paz y agresión y en el artículo 51 del mismo título que regula el derecho a la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado. Es decir que cuando haya que usar la fuerza en las relaciones internacionales se recurra a la autorización colectiva y a la legitimidad que otorga el Consejo de Seguridad de la ONU.

(15) Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor.

En esta materia, el parecer norteamericano difiere abiertamente del europeo. Si bien los norteamericanos consideran deseable que el uso de la fuerza sea sancionado por Naciones Unidas, no lo juzgan imprescindible y consideran que hay otras soluciones posibles e incluso preferibles en caso de parálisis de las instituciones internacionales o cuando se dan graves amenazas a la seguridad. Para los norteamericanos la Organización de Naciones Unidas es un importante foro de adopción de decisiones y un instrumento clave para poner en marcha dichas decisiones, pero no es el único que existe. Otras posibilidades igualmente válidas para los problemas de seguridad son las organizaciones regionales, OTAN, OSCE, la creación de grupos de contacto o similar para impulsar las negociaciones políticas y en el campo operativo la constitución de coaliciones “*ad hoc*” para poner en marcha operaciones militares de intervención (16). En aplicación de esta doctrina los norteamericanos llevaron a cabo el ataque a Irak en 2003 sin presentar en el Consejo de Seguridad una segunda resolución que autorizara de manera expresa el uso de la fuerza. (La Resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002 advertía a Irak de las “graves consecuencias” en caso de incumplimiento del régimen de las inspecciones, pero no autorizaba un ataque armado). Pese a que el ataque fue apoyado por una amplia coalición, esta postura es tachada de “unilateralismo” y genera inquietudes en los países menos poderosos. Las discusiones previas a la guerra de Irak y las divisiones entre europeos con respecto a la posición norteamericana originaron muchas desavenencias intraeuropeas y causaron un gran daño al vínculo trasatlántico. La guerra de Irak no es el único ejemplo reciente de ejercicio de la fuerza sin autorización de Naciones Unidas. En 1999, el ataque por parte de la OTAN a los serbios desplegados en la provincia de Kosovo, tampoco vino precedido de una resolución de Naciones Unidas que lo autorizara expresamente (la resolución 1199 de 23 de septiembre de 1998 no preveía el uso de la fuerza) y ello levantó entonces similares temores con respecto al comportamiento futuro de la OTAN en materia de intervención.

El deseo de que el uso de la fuerza esté siempre respaldado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es una aspiración relativamente reciente y que probablemente precise un periodo de maduración hasta que se pueda consolidar como una opción realista. En las primeras décadas de existencia de las Naciones Unidas y en un ambiente de guerras de descolonización, conflictos internos e intervenciones militares de

(16) Discurso de Condoleezza Rice en el Instituto de Ciencias Políticas de París, el 8 de febrero de 2005.

“contención”, el Consejo de Seguridad se hallaba bloqueado por el veto de las dos superpotencias y no estaba por tanto en disposición de erigirse como organismo garante de la legitimidad en el empleo de la fuerza. Los principios que prevalecían no eran los que inspiraron el capítulo VII de la carta de NNUU sino los consagrados en el decálogo de Helsinki de 1975, encaminados al mantenimiento del “status quo” de la guerra fría: inviolabilidad de las fronteras, integridad territorial de los estados y no injerencia en los asuntos internos de otras naciones. El estado era el actor preferente en las relaciones internacionales y la seguridad se interpretaba en términos preferentemente militares. Fue a partir de la década de los 90, sobre todo al compás de la descomposición de Yugoslavia y la proliferación de conflictos internos, cuando la comunidad internacional se volvió hacia la ONU para la intrusión colectiva en los asuntos internos de los estados que no respetan determinados valores o cuya actitud compromete la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad autorizó en 1990 el uso de la fuerza contra Irak para liberar Kuwait, se implicó en el largo conflicto de los Balcanes y ayudó a poner término a conflictos de varios decenios en Centroamérica y África.

Sin embargo, los críticos de la ONU subrayan que esta organización se ha mostrado impotente para resolver conflictos enquistados como los de Oriente Próximo y Cachemira, o para impedir genocidios como los de Ruanda y Bosnia Herzegovina. También señalan su excesiva burocratización, sus dificultades operativas sobre el terreno en operaciones de cierta envergadura, o los casos de ineficacia y corrupción en su seno, como los desvelados recientemente en el informe de Paul Volcker sobre el programa “Petróleo por alimentos” en Irak. Por fin, se señala que la organización adolece de problemas de funcionamiento procedentes de un diseño que data del final de la segunda guerra mundial y que no resulta adecuado para las condiciones actuales: fin de la Unión Soviética, globalización, aparición de “estados fallidos” incapaces de garantizar la seguridad, amenazas no estatales etc.

Como consecuencia de estas deficiencias estructurales, la Organización está inmersa de alguna manera en la “cultura del incumplimiento”, dictándose numerosas sanciones y resoluciones cuyo cumplimiento no se vigila y en la práctica la mediación en los conflictos internacionales se efectúa con diferentes raseros de medir, en función de los intereses y circunstancias geopolíticas de los actores implicados. (Un ejemplo paradigmático de esta situación es Israel, en relación con el conflicto de oriente próximo).

Tras las divisiones producidas como consecuencia de la intervención norteamericana en Irak, la comunidad internacional ha llegado a la convicción de que resulta imprescindible una profunda reforma de la Organización de NNUU y el Secretario General ha puesto en marcha una iniciativa en este sentido cuyo resultado será clave en la consolidación de la ONU como organismo garante de legitimidad en las relaciones internacionales. La Europa común se juega mucho en este envite, pues la idea europea de un “multilateralismo eficaz” está estrechamente unida a la existencia de una ONU eficaz, pero es difícil que se obtengan resultados espectaculares a corto plazo. Por un lado, muchos norteamericanos consideran que la ONU es un medio al que recurren otros actores en la escena internacional, entre ellos la UE y Rusia, para limitar las capacidades de actuación y la autonomía estratégica norteamericana. Por otro lado, es preciso reconocer que en el seno de la UE no existe una posición común en relación con la reforma de la ONU, pues es difícil que los estados nucleares europeos con sede permanente en el Consejo de Seguridad estén a favor de una reforma que les arrebataría sus prerrogativas. Está por ver cual será el resultado de este proceso pero en el documento final aprobado el 16 de septiembre de 2005 en la Cumbre Mundial de la ONU, no se ha aprobado una propuesta de reforma del Consejo de Seguridad, que en todo caso no contaba con suficiente apoyo en la escena internacional.

¿Guerra contra el terror versus lucha antiterrorista?

Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 se ha puesto en relieve una nueva forma de amenaza que está socavando los cimientos del sistema de seguridad basado en una concepción estatal. Con antelación a estos atentados los Estados Unidos ya habían sufrido ataques terroristas por parte de fundamentalistas islámicos de consecuencias muy graves (17). Sin embargo, es la amplitud y violencia del atentado en el World Trade Center, que causa la muerte de más de 3000 civiles, junto con la ruptura de la santuarización del territorio norteamericano lo que provoca un vuelco

(17) Recordemos el ataque suicida con un vehículo bomba contra una base militar estadounidense en Dahrán, Arabia Saudita, en 1996 (19 muertos y casi 400 heridos), la destrucción con un coche bomba de la embajada de EE.UU. en Nairobi en agosto de 1998 (213 muertos y 5.000 heridos), el ataque simultáneo a la embajada estadounidense en Tanzania, también con numerosas víctimas y el ataque al destructor USS Cole de la armada de los EE.UU. anclado en Yemen, el año 2000 por parte de una lancha suicida cargada de explosivos (17 tripulantes muertos y 39 heridos).

radical a la situación mundial y lo que lleva al primer plano del panorama estratégico la lucha antiterrorista y, asociada con ella, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta modificación en las prioridades estratégicas de la primera potencia mundial se ha trasladado a las distintas naciones y organizaciones multinacionales a medida que los terroristas han ido mostrando de forma macabra la extensión del fenómeno, que no se reduce a las zonas de conflicto como Oriente Próximo o Irak; a países islámicos como Indonesia, Marruecos, Arabia Saudita, Turquía y Egipto; sino que se extiende a los Estados Unidos, Europa y Rusia (18).

La percepción norteamericana de éste fenómeno como una forma de guerra viene de atrás, al menos en sus fundamentos teóricos. Con antelación a los atentados del “World Trade Center” Samuel Huntington afirmaba que occidente se halla inmerso en una “cuasi-guerra” con Islam una especie de “guerra fría de sociedades”, para lo que se apoyaba en las opiniones y declaraciones de expertos y estudiosos en ambos bandos (19). Aunque quizá la tesis del choque de civilizaciones no responda con exactitud al carácter asimétrico y a la marginalidad del fenómeno terrorista, ni explique todas las causas del mismo (como tampoco dan respuesta a por qué las naciones islámicas son también víctimas de esta misma lacra) no cabe duda de que esta tesis es indicativa de un cierto “estado de espíritu” por ambas partes, de la existencia de un movimiento de exaltación islamista antioccidental en muchos países islámicos y de una percepción de amenaza proveniente del Islam en el campo occidental.

La comunidad internacional ha alcanzado un cierto consenso sobre las nuevas amenazas terrorismo y proliferación, narcotráfico y crimen organizado, estados fallidos y conflictos internos y sobre el hecho de que estas amenazas están interrelacionadas y requieren por tanto un enfoque global y cooperativo (20). Sin embargo no se ha alcanzado un

(18) Atentados de Bali en 2002 y 2005, Casablanca, Riad y Estambul en 2003, Taba en 2005, Nueva York en 2001, Madrid en 2003, Londres en 2005, Moscú en 2002 y Belsan en 2004, entre otros muchos de menor importancia.

(19) HUNTINGTON, SAMUEL. «The Clash of Civilizations. Remaking of World Order». Capítulo IV pag 212: Clashes of Civilizations, Islam and the west. Editorial Simon and Shuster. Nueva York.

Curiosamente Huntington afirmaba que esta guerra no afectaría únicamente a los Estados Unidos y de hecho podría servir para reforzar la identidad europea en un momento clave de la construcción política del viejo continente. Por ello el concepto podría encontrar apoyo en Europa o verse reflejado en la formulación de políticas concretas en nuestro continente.

(20) Discurso de Condoleezza Rice el Instituto de Ciencias Políticas de París, el 8 de febrero de 2005.

acuerdo sobre las prioridades a aplicar y la forma de resolver estos problemas. En este punto parece haber más acuerdo sobre el “QUÉ”, que sobre el “CÓMO”.

Los norteamericanos han reaccionado al fenómeno terrorista con un incremento espectacular en las medidas de seguridad interior y una reorganización de todo el aparato de seguridad e inteligencia nacionales incluyendo la creación de un jefe supremo de inteligencia, pero también se han embarcado en una auténtica guerra contra el terrorismo en la que emplean en una proporción importante el instrumento militar. El hecho de que los grupos terroristas se refugien en estados débiles para organizar sus bases de entrenamiento y operaciones ha llevado a acuñar el concepto de estados fallidos y a incluir a éstos en la lista de amenazas para la seguridad internacional. La falta de voluntad o la incapacidad de estos estados para cumplir con sus responsabilidades básicas con respecto a sus ciudadanos y sobre todo la connivencia o la dejación en materia de seguridad pueden convertirlos en una amenaza y justificar una intervención en fuerza. Esta idea se explicita en la Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana:

“Los Estados Unidos de América están luchando una guerra contra el terror de alcance global. El enemigo no es un solo régimen político o individuo, una persona, religión o ideología. El enemigo es el terrorismo, premeditado, la violencia contra inocentes por motivaciones políticas” (21).

Los europeos conocen desde hace tiempo el fenómeno terrorista tanto islamista como de otro tipo pero tienen otras recetas diferentes para combatir esta amenaza, una visión mucho más limitada en cuanto a su naturaleza y, sobre todo, los medios para combatirla. Su respuesta se ha centrado fundamentalmente en los aspectos de cooperación en los ámbitos de justicia y seguridad interior y el desarrollo del espacio común europeo: perfeccionamiento de los mecanismos y tratados de extradición, orden europea de arresto, asignación de funciones antiterroristas para Europol, creación de un embrión de agencia europea de justicia, Eurojust, etc. La participación en operaciones militares para luchar contra el terrorismo se ha hecho a remolque de los norteamericanos y en muchas ocasiones sin reconocerlo de forma muy explícita ante la opinión pública propia. Esta visión europea más limitada se refleja bien en la intervención de Ana Palacio con la que abríamos este capítulo:

(21) Estrategia Nacional de Seguridad, capítulo 3.

“Nuestros aliados perciben la amenaza existencial global del terrorismo; los europeos abordan mayoritariamente la cuestión del terrorismo desde la perspectiva de una lacra que hay que combatir. Ellos están en guerra, nosotros luchamos. Son, pues, dos aproximaciones a las circunstancias que configuran nuestra realidad radicalmente distinta...//... En una imagen simplificadora, los europeos pretendemos luchar contra el terrorismo con el Código Penal en una mano y la Ley de Procedimiento en la otra. Mientras, nuestros aliados parecen inclinarse por una visión sin cuartel de la guerra que han emprendido”.

Inmediatamente después del ataque terrorista en suelo norteamericano, la OTAN invocó el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte por primera vez en su historia y declaró una serie de medidas en apoyo al aliado norteamericano. Sin embargo estas medidas tuvieron una importancia marginal en el contexto de la guerra norteamericana contra el terror y los Estados Unidos se han decantado por una gestión de la respuesta global contra el terrorismo fuera del marco de la Alianza Atlántica. Según el capítulo VIII de la estrategia de seguridad nacional norteamericana:

“América implementará sus estrategias organizando coaliciones – tan amplias como sea posible – de estados capaces y deseosos de promover un equilibrio de poderes que favorezca la libertad”.

La operación libertad duradera que hizo caer el régimen de los Talibanes en Afganistán se gestó siguiendo este esquema, con una gran coalición liderada por los norteamericanos en la que se contó con el apoyo sin fisuras de los europeos además de otras muchas naciones. Sin embargo cuando más tarde se iniciaron las discusiones en torno a la amenaza que planteaba Irak, al que se acusaba de poseer armas de destrucción masiva, faltó el consenso entre aliados para aplicar la misma receta que en Afganistán. El ataque norteamericano a Irak en 2003 marcó el momento álgido de un conflicto trasatlántico derivado del desacuerdo sobre como llevar a cabo la lucha global contra el terrorismo de la manera más eficaz.

Para muchos europeos esta actitud norteamericana supuso un ataque a la línea de flotación de la OTAN, pues demuestra que los Estados Unidos están dispuestos a poner en marcha coaliciones para la realización de operaciones antiterroristas con o sin el consenso trasatlántico y obviando el trámite de consultas políticas en el seno del Consejo Atlántico. Hay que tener presente que el Consejo Atlántico es un foro de coordinación estratégica muy apreciado por las naciones europeas, pues todavía les otorga

un papel importante en sus relaciones con los norteamericanos, pero no lo es tanto para los norteamericanos cuando se utiliza para tratar de contrarrestar su autonomía estratégica. La cuestión que plantean algunos europeos es que si los norteamericanos comienzan a obviar de manera sistemática a la OTAN en materia de decisiones relativas a la amenaza común más importante ¿cuál es la utilidad remanente de la OTAN frente a la nueva amenaza? Por otro lado, si se “puentea” al Consejo Atlántico se pierde una ventaja añadida que proporciona la alianza frente a las coaliciones adhoc: el plus de legitimidad política que proporciona en caso de intervenciones internacionales en fuerza, incluso si no media una resolución de la ONU que autorice el empleo de la fuerza, como ocurrió en la guerra de Kosovo.

En el fondo de las diferencias de percepciones en materia de lucha antiterrorista subyacen las distintas circunstancias geoestratégicas a ambos lados del atlántico, el mantenimiento por parte norteamericana de una concepción estatal de la seguridad que permita mantener la idea de santuarización y sobre todo la demostración de la autonomía estratégica norteamericana.

“Mientras Europa duerme”. ¿Es la construcción política europea un problema norteamericano?

La dinámica de la construcción política de Europa es uno de los factores clave de las dificultades en las relaciones entre europeos y norteamericanos. En 1992, con la firma del tratado de Maastrich, Europa dio un giro sustancial en el proceso de integración, pasando de una larga fase de integración económica a un proceso de integración política, la Comunidad Económica Europea pasaba a ser la Unión Europea. En los primeros momentos de esta evolución, con una estructura política común en estado embrionario, la Unión tropezó con serios retos de carácter político-estratégico a los que no pudo hacer frente como un todo cohesionado: el mismo año que se firmaba el tratado de Maastrich se fragmentaba Yugoslavia dando inicio a un largo periodo de degradación de la situación de seguridad en los Balcanes, el patio trasero de Europa. Desde el principio los norteamericanos percibieron con claridad la falta de alineación entre las ambiciones políticas europeas y las posibilidades reales de la Unión. En 1996 durante una reunión anual del foro económico de Davos Richard Holbrooke enviado especial del Presidente Clinton a los Balcanes y responsable de las negociaciones de Dayton manifestaba

su descontento por la división y los problemas institucionales de la Europa Común. El diplomático norteamericano no se refería en aquella ocasión a la falta de capacidad europea para hacer frente a la descomposición de Yugoslavia, sino a su pasividad en el enfrentamiento greco turco por la soberanía del islote de Imia / Kardak. Holbrooke achacaba esta pasividad (*“mientras Europa duerme”*) no a naciones o individuos concretos, sino a *“una estructura institucional que hace difícil que Europa use plenamente su autoridad moral, política y diplomática de forma coherente y consistente”* (22).

Las instituciones europeas se han ido construyendo sobre la base de sucesivos tratados en los que se ha aumentado de manera notable el nivel de ambición política. Desde la Europa de los seis a la Europa de los 25 se ha ido añadiendo complejidad al conjunto político europeo a medida que se iban incorporando naciones y se añadían nuevas políticas comunes al conjunto de la Unión. Esta complejidad materializada en una auténtica maraña legislativa es ajena en muchos casos a las preocupaciones ciudadanas y también es percibida de forma diferente en función de la óptica nacional de cada uno de los estados miembros (cultura, condiciones económicas y geopolíticas, intereses y aspiraciones nacionales etc). Los europeos deben decidir que políticas quieren poner en común y deben ponerse de acuerdo sobre cómo hacerlo, pero el proceso resulta tremendamente difícil pues los estados nación, que son juez y parte en este asunto, deben efectuar un vaciado progresivo de poderes y competencias que les son propios para ir construyendo la entidad común europea. En este proceso la clase política y las sociedades de las distintas naciones deben vencer sus propios miedos y reticencias y esto no siempre resulta fácil. En este sentido, el reciente revés sobre el referéndum constitucional en Francia y Holanda ha supuesto un toque de atención de la ciudadanía sobre un proceso de ingeniería política que resulta lejano y difícil de asumir o que, cuando menos, no ha estado suficientemente bien “publicitado”. Por otro lado hay que resaltar el carácter subsidiario de algunas políticas europeas con respecto a las políticas nacionales así como el muy escaso presupuesto común dedicado a cuestiones vitales como la política exterior y la política de seguridad y defensa. Muchos de los avances esenciales realizados hasta el presente en cuestiones relevantes como la puesta en marcha del euro, posiciones y acciones comunes en política exterior, desarrollo de una iniciativa europea de defensa,

(22) HOLBROOKE, RICHARD. «To end a war» Capítulo 19. Editorial Modern Library Nueva York, 1999.

establecimiento de objetivos de Helsinki etc, se han conseguido por la vía de las cooperaciones reforzadas. Esto afecta inevitablemente a la importancia de la UE como bloque político y a su relación con los Estados Unidos.

El debate sobre los límites de la unión tiene lugar tanto en los espacios físicos como en la propia naturaleza política de Europa. El aspecto geográfico de los límites de Europa plantea cuestiones sensibles, como el espinoso tema de la integración de Turquía o la relación de Europa con las antiguas repúblicas soviéticas. La integración de Turquía en Europa es apoyada por los norteamericanos, sobre la base de consideraciones fundamentalmente geopolíticas y de seguridad. Turquía ocupa un espacio geopolítico clave, en el medio oriente y a caballo entre Europa y Asia, ha sido un aliado importantísimo de la OTAN durante la guerra fría y sigue teniendo una importancia estratégica clave en el nuevo marco de seguridad. Además esta nación es un ejemplo único de estado democrático laico con población mayoritariamente musulmana y que tiene además una vocación decididamente europea. Sin embargo la integración de Turquía en Europa tropieza con notables resistencias internas en algunas sociedades europeas, temerosas de perder su identidad de inspiración cristiana. En cuanto a las relaciones con las antiguas repúblicas soviéticas, la reciente ampliación de Europa ha supuesto una aproximación a la esfera de influencia rusa y ha despertado recelos en esta nación, que es preciso tener en cuenta. Más adelante en este capítulo profundizaremos algo más en esta cuestión cuando se traten las relaciones de la Unión con Rusia.

En la búsqueda de los límites políticos de Europa podemos encontrar posturas extremas entre la “Europa potencia” construida a imagen de Norteamérica, es decir un conjunto geopolítico de peso e influencia a escala mundial y otros conceptos de unión menos comprometedores como la “Europa de los Estados”, la “Europa espacio” o la “Europa de los ciudadanos”. Estas ideas menos ambiciosas de la Unión implican aspiraciones estratégicas limitadas, o en el mejor de los casos que Europa ejerza su influencia de manera indirecta, a través de actitudes políticas de contrapeso o mediante el “soft power”, definido como el poder de hacer que los demás deseen lo que tú deseas, la capacidad de atracción y convencimiento basados en los valores, el poder de conciliación. Ambos extremos plantean problemas en la relación con los norteamericanos: la “Europa potencia” porque implica una redefinición del vínculo trasatlántico, una relación de igual a igual y una responsabilidad compartida que habrá que ir definiendo y matizando conjuntamente con (y no contra) los

norteamericanos. La Europa espacio porque supone un desajuste permanente entre las aspiraciones políticas y la realidad de las naciones europeas.

En el plano institucional es preciso resaltar que si bien en las cumbres UE-USA no se excluye a priori ningún tema a tratar, el diálogo derivado de la Nueva Agenda Trasatlántica (NTA) no ha conseguido una auténtica coordinación en cuestiones de alta política, sino que se ha centrado sobre todo en la resolución de problemas de carácter técnico (justicia, fronteras, seguridad en los transportes, barreras arancelarias etc) o en las discusiones en torno a las frecuentes desavenencias económicas y comerciales entre ambos lados del Atlántico. Parte del problema consiste en que en la NTA es la Unión Europea la que representa los intereses de las naciones, ya sea en las cumbres de alto nivel o en los niveles subordinados, reuniones de Directores Políticos, Comité Trasatlántico u otros foros. Dado el sistema europeo de representación rotatoria, las naciones se encuentran periódicamente al margen de estos grupos o no se sienten adecuadamente representadas, por lo que resulta muy complicado articular un diálogo político con los norteamericanos por esta vía.

La Unión Europea parece consciente de estas limitaciones y cuando está a punto de cumplirse el décimo aniversario de la firma de la NAT, la Comisión ha encargado un estudio independiente sobre esta cuestión que se dio a conocer a las naciones el pasado mes de mayo (23). En el mismo se constata que las relaciones de la UE con los Estados Unidos ocupan un lugar cada vez más importante en un sistema institucional trasatlántico en el que la competencia es fuerte, (OTAN, OSCE, G-8).

Sin embargo, y pese a la existencia de algunos éxitos en los temas tratados, también se resalta que existe una amplia insatisfacción a ambos lados del Atlántico con la Nueva Agenda Trasatlántica por motivos diversos, entre los que se encuentran cuestiones orgánicas y de procedimiento: el exceso de burocracia, el énfasis en los procedimientos, la sobrecarga de asuntos y la inadecuada asignación de prioridades; junto con otras de más calado como la escasa implicación de los sectores parlamentarios, la falta de transparencia, el bajo perfil de las relaciones y la falta de compromiso político. Posiblemente hay mucho margen para reorganizar y

(23) Según entrevista sostenida con Ana María Menéndez, diplomática de la Secretaría de Estado de la Unión Europea, del Ministerio de Asuntos Exteriores el 27 de septiembre de 2005. El informe se denomina «Review of the framework for relations between the European Union and the United States».

desarrollar las instituciones encargadas del diálogo trasatlántico de manera que se pueda conseguir un funcionamiento más eficaz del mismo y muchos de los actuales problemas de funcionamiento se podrían atacar mediante cuestiones de procedimiento interno en las estructuras de la Unión. Algunas de las propuestas del informe en este sentido son la clarificación de la división de trabajo entre las instituciones de la NAT, el nombramiento de personal dedicado en exclusiva a la preparación de las cumbres, la designación de un miembro por cada parte del “Senior Level Group” para coordinación general y evaluación de las relaciones trasatlánticas, que se efectúe una adecuada distinción entre las reuniones de diálogo político y las reuniones técnicas o de expertos etc. Sin embargo, el problema de fondo parece ser la poca capacidad de la NAT para constituirse en un auténtico foro de coordinación política y estratégica y así parece haberse reconocido en este informe pues entre sus recomendaciones se propone que se impulsen las relaciones trasatlánticas actuando sobre cuatro grandes ejes:

- Relanzar la Nueva Agenda Trasatlántica, sobre la base de las instituciones y acuerdos existentes en la actualidad, si acaso “rebautizando” a la criatura.
- Elevar el perfil político de las relaciones y dotar a las mismas de un componente estratégico que se corresponda con la importancia real de ambos bloques y emprender un proceso de reflexión conjunta al respecto.
- Mantener el contenido económico de la NAT (“Transatlantic Economic Partnership”, TEP) como elemento sustantivo esencial del vínculo trasatlántico.
- Establecimiento de un diálogo legislativo efectivo.

Las acciones arriba descritas pueden ser complicadas de llevar a la práctica, en especial para dotar a las relaciones trasatlánticas de un componente estratégico. Respecto a este punto Ana María Menéndez señala que la dimensión estratégica de las relaciones resulta difícil de definir y que la consecución de objetivos estratégicos requiere una gran voluntad política por ambas partes, por lo que esta tarea va más allá de las simples mejoras de procedimiento o de una buena preparación y seguimiento de la Agenda (24).

(24) Ibidem 23.

Finalmente, y mientras no se profundice en la construcción política europea, las relaciones de la Unión con los norteamericanos seguirán sometidas a una “cohabitación” forzosa y permanente con las relaciones bilaterales que cada país sostiene con los norteamericanos, con objetivos a veces divergentes. Para conseguir una auténtica relación estratégica con los norteamericanos, Europa tendría que habilitar procedimientos de concertación política y desarrollar instituciones que le permitieran conciliar los intereses nacionales y articular una auténtica estrategia común, a fin de que las naciones europeas aceptasen la mutualización en la defensa de sus intereses exteriores.

¿La defensa de Europa dificulta la Europa de la Defensa?

Inicialmente los Estados Unidos contemplaron los esfuerzos europeos por desarrollar una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) a través del prisma de la OTAN. La posición de la administración Clinton ante la IESD era que ésta no debería duplicar activos y capacidades OTAN, que no debería discriminar a los aliados de la OTAN que no pertenecieran a la UE y sobre todo, que no debería suponer una división entre los Estados Unidos y Europa. Esto implicaba una visión antagonista de la incipiente autonomía estratégica europea, o por lo menos un intento de constreñir en el marco de la Alianza Atlántica el desarrollo de la iniciativa europea, lo que llevaría a tensiones en el seno de la OTAN. Los debates fueron especialmente vivos cuando en la Unión Europea se discutía el “Objetivo Global de Helsinki” de desarrollo de capacidades de defensa (25).

Esta actitud norteamericana respecto a la IESD adolecía de una cierta falta de coherencia por varios motivos. Por un lado durante los últimos años los norteamericanos habían señalado con frecuencia el gran diferencial en cuanto a capacidades y gastos de defensa que separaba a Europa de los Estados Unidos y la necesidad de que Europa reforzara sus capacidades militares. (De manera coloquial se aludía a la incongruencia de una situación en la que 250 millones de norteamericanos defendía a 300 millones de europeos de la amenaza del este). Por otro lado, el intento de limitar el desarrollo de las estructuras de seguridad y defensa de la Unión

(25) HAGMAN, HANS-CHRISTIAN. «European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities»... Adelphi paper 353. The International Institute for Strategic Studies. Capítulo 3.

Europea en el marco de la Alianza Atlántica tropezaba con los deseos de construcción política europea y con la naturaleza fundamentalmente diferente de ambas organizaciones. Finalmente, los norteamericanos no tenían una opinión unánime en esta cuestión y no faltaban las voces en Estados Unidos en favor de una progresiva autonomía estratégica europea sobre la que construir una nueva asociación trasatlántica.

Por parte europea también había -y quizá sigue habiendo- un doble lenguaje respecto a esta cuestión: aunque los europeos insisten en la necesidad y conveniencia de progresar hacia una Europa de la Defensa, casi siempre ha faltado voluntad política para ello y los recursos presupuestarios dedicados a defensa continúan en niveles bajos. La Política Común de Seguridad se puede considerar como un hecho de presencia creciente en la realidad comunitaria, materializado en operaciones de gestión de crisis en el exterior, pero hay que subrayar que se trata más de una cooperación reforzada que de una auténtica política común europea. En cuanto a la defensa común europea no es por el momento más que una idea incipiente.

Con la nueva administración norteamericana y sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001, evolucionó la posición respecto a la Europa de la defensa. La Estrategia Nacional de Seguridad de 2002 apoyaba oficialmente los esfuerzos europeos para crear una Política Común de Seguridad y Defensa, si bien indicaban su deseo de que este desarrollo se hiciera en “estrecha coordinación” con la OTAN (26). Con ello los norteamericanos reconocían implícitamente un cierto grado de autonomía europea en materia de defensa y daban vía libre para que en diciembre de 2002 se firmara el acuerdo que permite a la Unión Europea utilizar medios y recursos de la OTAN para realizar operaciones de gestión de crisis.

Con todo, el cambio más significativo en la actitud norteamericana podría estar llevándose a cabo durante este año 2005, pues los dirigentes de los Estados Unidos parecen haber llegado al convencimiento de que sus intereses se encuentran en una Europa unida y fuerte en cuestiones de seguridad y de que se debe fomentar y elevar el nivel de la relación trasatlántica (27). En este sentido es muy significativo el viaje a Europa del presidente Bush en febrero de 2005, que sirvió para escenificar el deshielo en las relaciones con algunos países europeos. Esta visita, cuidadosa-

(26) Capítulo VIII de la Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana.

(27) Según conversaciones con personal de la Representación Permanente española ante la UE en agosto de 2005, existen indicios de este cambio de actitud por parte norteamericana.

mente preparada, constituyó la primera ocasión en que un presidente norteamericano visitaba la Comisión Europea. El viaje fue asimismo el preludio de una cumbre bilateral -la de junio de 2005- con un mayor contenido estratégico que las anteriores y en la cual se analizaron las amenazas que comparten ambos aliados, que difícilmente se pueden combatir por medios convencionales, proponiéndose una serie de medidas y actuaciones comunes para hacer frente a las mismas.

Sea o no sea cierto este cambio de actitud norteamericana con respecto a Europa, se pueden señalar razones de fondo que lo justificarían junto con otras de carácter más inmediato. En cuanto a las primeras, Brzezinski señala que el mundo avanza con una tendencia a medio y largo plazo en la que el poder hegemónico de Norteamérica se irá diluyendo poco a poco, a medida que la globalización difunda con cada vez mayor rapidez los conocimientos y tecnologías, al compás de la evolución demográfica, (estancamiento y envejecimiento de las sociedades occidentales frente al vigoroso crecimiento de las naciones emergentes) y en paralelo con la reducción de la importancia económica relativa norteamericana. Así, la participación norteamericana en el PIB mundial podría verse reducida del treinta por ciento de la década de los 90 a entre un quince y un veinte por ciento a finales de 2020. Las previsiones de Brzezinski parecen confirmarse con datos de otras fuentes. Así por ejemplo, la OCDE ha señalado en septiembre de 2005 que China, cuyo crecimiento económico ha rondado el 9,5% anual los últimos 20 años, puede convertirse en el primer exportador del mundo para 2010 y copar el 10% del comercio mundial de bienes y servicios, frente al 6% actual. El aumento en la importancia relativa de otras naciones en el orden mundial someterá a una presión creciente al sistema global de diseño e influencia norteamericana, por lo que a medio plazo cada vez cobrará más sentido una alianza estratégica de los norteamericanos con los europeos.

En cuanto a los motivos más inmediatos podríamos señalar el estancamiento en los teatros de operaciones de Irak y Afganistán como motor de un posible cambio de posición norteamericana respecto a Europa, pues algunos observadores consideran que la situación en Afganistán se encuentra estancada y la situación en Irak está empeorando claramente (28). Dado que estas operaciones antiterroristas requieren un notable esfuerzo de pro-

(28) Según el informe número 26 de 1 de octubre de 2005 de «Crisis Watch Org» Irak se encamina hacia una situación de partición de facto y de guerra civil a gran escala y Afganistán es uno de los conflictos que se mantiene estancado en la actualidad.

yección y medios militares y sobre todo debido a que la situación sobre el terreno no evoluciona favorablemente, resulta muy improbable que los Estados Unidos se decidan a extender esta fórmula de lucha antiterrorista a un tercer teatro de operaciones, pues ello resultaría caro y difícilmente sostenible, provocaría tensiones crecientes sobre los recursos militares norteamericanos y encontraría resistencias internas cada vez más difíciles de superar. La estrategia más evidente para superar este dilema es la búsqueda de una responsabilidad compartida como medio de aliviar la carga soportada por los norteamericanos, (ya sea carga política y diplomática o esfuerzo militar). Una posible línea de actuación en este sentido sería el incremento en de cooperación con los aliados, ya fuera en el marco de la OTAN o por la vía de la cooperación bilateral con la UE.

En los últimos años, la UE y la OTAN han efectuado una clara alineación en los niveles político-estratégico, operativo y táctico. En este proceso se pueden resaltar los siguientes hitos:

- La ampliación de la Unión a 25 ha venido acompañada por la ampliación de la OTAN decidida en la Cumbre de Praga, lo que de alguna manera identifica la expansión europea con la del espacio de seguridad euro atlántico.
- La creación de nuevas estructuras en la UE (Comité Político y de Seguridad, Comité Militar y Estado Mayor Militar de la UE, célula de Planeamiento de la Unión Europea en el Cuartel General de Operaciones de la OTAN) está claramente inspirada en las estructuras de la OTAN (Consejo del Atlántico Norte, Comité Militar, Estado Mayor Militar Internacional, célula de enlace de OTAN en el la UE etc).
- El objetivo europeo de mejora de las capacidades militares (Objetivo Global de Helsinki) discurre en paralelo con la iniciativa de capacidades de defensa de la OTAN (Compromiso de Capacidades de Praga).
- La evolución de la OTAN hacia una estructura de Fuerzas más reducida y más adecuada a las amenazas actuales, con unidades más ágiles y proyectables es perfectamente compatible con la idea de una Unión que no pretende tener una estructura de fuerzas fija con unidades asignadas.
- La creación de una capacidad de respuesta rápida de la UE con los “Battle Group” tiene su paralelo en la Fuerza de Respuesta rápida de la OTAN.

Este proceso de alineamiento estratégico e institucional de la OTAN y la UE, junto con el reposicionamiento estratégico norteamericano respecto a la importancia de la alianza euroatlántica podrían ser el preludio de la creación de un “Caucus Europeo” dentro de la OTAN, una fórmula de decisión 1 + 1 que sólo sería viable con una profunda reestructuración de la UE, que llevara su estructura política a un nivel cercano a la paridad con la estructura política norteamericana. Lo lógico sería que la Unión Europea siguiera este camino y continuara avanzando en materia de Seguridad y Defensa mediante nuevas formas de cooperación estructurada. Hasta llegar a esa eventual fórmula de codecisión con los norteamericanos queda mucho camino por recorrer y la correspondiente “hoja de ruta” podría tener muchos diseños diferentes. Sin ánimo de hacer un análisis profundo de esta cuestión, que desborda ampliamente los propósitos de este trabajo, podríamos citar algunos pasos posibles en dicha hoja de ruta: la adopción de decisiones en materia de defensa por mayoría cualificada, la ampliación de las misiones de la UE, el desarrollo de nuevas capacidades de defensa comunes no asignadas a las naciones, la creación de un presupuesto europeo de defensa, el establecimiento de un Cuartel General europeo común de planeamiento operativo, la creación de un súper ministerio de defensa europeo etc.

LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON RUSIA

La Federación Rusa como heredera de la URSS

Las relaciones de Unión Europea con la Federación Rusa están inevitablemente influidas por la historia reciente, marcada por la pertenencia - casi podríamos hablar de la identificación- de este país con la Unión Soviética durante casi todo el siglo XX, lo que significó un formidable paréntesis histórico, político, económico e ideológico en la historia de Rusia. Tanto por su protagonismo en las relaciones internacionales durante las últimas décadas, como por la entidad y naturaleza actuales de la Federación Rusa, esta nación evoluciona muy lentamente para desprenderse de la lógica soviética de antaño.

Este “rol” de “heredero de la URSS” asumido por Rusia entraña consecuencias importantes, entre las que se cuenta el rechazo expreso de la Federación Rusa a integrarse en la Unión Europea manifestado por el Presidente Putin en enero de 2001 (29). El rechazo ruso viene forzado por

(29) DOV LYNCH «Russia faces Europe» Chailot paper número 60. Mayo de 2003. Pág 18.

las circunstancias, pues posiblemente Rusia no podría asumir el impacto de imagen tanto exterior como interior que supondría una solicitud de ingreso en la UE, ni la Unión Europea podría aceptar la candidatura de una nación tan problemática y con un peso geopolítico tan grande como Rusia, pues su equilibrio se vería amenazado. De todo ello se deriva la necesidad para la UE de establecer una relación específica y especial con este país, específica para que se distinga de la política de vecindad con las naciones del entorno europeo y especial en atención a la sensibilidad rusa por la influencia occidental en su zona de interés y para dotarla con un estatus similar al que se concede a la relación trasatlántica.

Perspectiva histórica y geopolítica

Si analizamos la base de las relaciones de la Unión Europea con Rusia se observan paralelismos y coincidencias con los vínculos subyacentes que unen a la UE y los Estados Unidos. Entre estos elementos comunes podemos encontrar determinados planteamientos estratégicos por parte de ambos socios, el desarrollo institucional de las relaciones, una historia europea compartida, parámetros culturales y de valores, intereses económicos y geoestratégicos (suministro de energía ruso a la UE) etc. Sin embargo, cuando tratamos de dar una perspectiva histórica a las relaciones de Europa con Rusia (como hicimos con los Estados Unidos) y sobre todo si nos centramos en la época de la guerra fría la característica más sobresaliente en las relaciones son las fuertes diferencias ideológicas y de planteamientos, un gran desconocimiento y recelo ante el bloque occidental en los terrenos político, estratégico y de seguridad y un aislamiento total en el campo económico (economía de planificación centralizada, planes quinquenales de desarrollo, no integración del mundo soviético en los sistemas mundiales de financiación, imposibilidad de cambio de divisas entre bloques etc).

El colapso de la Unión Soviética como consecuencia del fracaso de su sistema socioeconómico dejó a la Federación Rusa en una situación de gran “desconcierto” político y estratégico y creó un vacío geopolítico inmenso, provocado tanto por la degradación del poder y cohesión interna en la Federación, como por el retroceso de la frontera soviética hasta la demarcación rusa. Así se configuró un nuevo espacio conocido como el “espacio postsoviético”, caracterizado por la existencia de graves problemas políticos y económicos y por la presencia de focos de crisis (enclave de Nagorno Karabaj, Osetia del Sur, Abjacia, Transnistria). Desde

entonces, Rusia ha tenido que hacer frente a innumerables desafíos al tiempo que trataba de definir su papel en el nuevo orden mundial: apertura de su sistema político, introducción de una economía de mercado, reconversión de su papel en la escena internacional, retroceso de su espacio físico de influencia, aparición de tensiones internas que amenazan la integridad territorial de la Federación (Chechenia), terrorismo islamista en su territorio, crecimiento exponencial del fenómeno de la delincuencia, mafias y narcotráfico, etc.

La reciente ampliación de la Unión Europea ha acercado a Europa a los límites de este conflictivo “espacio postsoviético” en un movimiento de avance que ha “fagocitado” a naciones de la antigua órbita soviética y convertido en nuevos vecinos europeos a antiguas Repúblicas Soviéticas. Este hecho provoca tensiones de carácter fronterizo entre Rusia y la UE a 25 (como por ejemplo los que se han puesto de manifiesto por las dificultades en la negociación de Acuerdos de Fronteras con los estados Bálticos, Estonia y Letonia), y ha modificado las relaciones en los espacios de vecindad, al ofrecer alternativas de política exterior a las naciones de Comunidad de Estados Independientes más próximas a Europa: Ucrania, Moldova y Bielorrusia y un poco más lejos, las repúblicas caucásicas.

La Federación Rusa está haciendo una política pragmática frente a la Unión Europea, sobre todo desde el acceso de Putin al poder, pero continúa mostrándose reticente ante la aproximación de la influencia occidental y pretende mantener su rol de potencia postsoviética predominante por métodos no necesariamente ortodoxos (intento de fraude en las elecciones en Ucrania de finales de 2004, apoyo a la violenta represión del gobierno uzbeko en mayo de 2005).

La Asociación Estratégica de Europa con Rusia

Si antes mencionábamos el desconcierto geopolítico Ruso tras el final de la guerra fría, también podríamos hablar de algún desconcierto de la Unión Europea en sus relaciones con Rusia. La Unión reconoce la importancia de la Federación Rusa, a la que se considera como un “socio estratégico” de un nivel similar al de los Estados Unidos, pero lo cierto es que las bases de las relaciones con los rusos son mucho más recientes y están mucho menos asentadas que el vínculo trasatlántico y el gigante ruso está pasando por un difícil periodo de reajuste. Aún en 1999 el Secretario General de política exterior de la UE Javier Solana, declaraba que “el des-

arrollo de las relaciones con Rusia es la tarea más importante, más urgente y más difícil a la que se enfrenta la Unión Europea en los comienzos del siglo XXI” (30).

Para hacer frente a los desafíos que le plantean las relaciones con Rusia, la Unión Europea ha diseñado una estrategia de corte cooperativo o no agresivo, similar a la empleada para gestionar la ampliación de la Unión, basada en la creación de lazos institucionales permanentes con Rusia similares a los establecidos con los norteamericanos, junto con la suscripción de acuerdos especiales de cooperación económica, comercial y financiera, complementados con otros en materia de seguridad interior, administración de fronteras e inmigración etc.

Desde un punto de vista institucional esta Asociación Estratégica se pone en práctica mediante un entramado encabezado por las Cumbres Unión Europea – Rusia, de las que se celebran dos al año. A las mismas asisten la Presidencia de turno de la Unión Europea, el Secretario General / Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el Presidente de la Comisión y el Presidente de la Federación Rusa. El trabajo de las cumbres se complementa en niveles subordinados con reuniones sectoriales de ministros en función de los temas a tratar, la actuación del Consejo Permanente de Cooperación UE-Rusia (PPC), reuniones de Directores Políticos y una amplia estructura de comités y grupos de trabajo sectoriales. El esquema actual de las relaciones con Rusia se basa en el acuerdo alcanzado durante la cumbre UE – Rusia de San Petersburgo de mayo de 2003, en el que se acordó la creación de cuatro espacios comunes, que son:

- El espacio común de libertad, seguridad y justicia;
- El espacio común económico;
- El espacio común de seguridad exterior y
- El espacio común para la educación e investigación.

Para cada uno de estos espacios se han negociado unas “hojas de ruta” que acometen los desarrollos sectoriales de cada uno de estos espacios, problemas existentes y actuaciones necesarias. La financiación de los programas se efectuará mediante el denominado “instrumento de vecindad”, que substituirá a los programas TACIS y MEDA en un futuro a

(30) Javier Solana en Estocolmo el 13 de octubre de 1999. Ibidem 29.

corto plazo. Entre estos campos de cooperación merece la pena resaltar, por su interés estratégico, la cooperación entre Europa y Rusia en materia de suministro de energía. En la cumbre de Europa Rusia de 4 de octubre Tony Blair y Vladimir Putin resaltaron la importancia de este aspecto de la cooperación e hicieron mención a los resultados de la primera reunión del Consejo Permanente de Cooperación de los Ministros de Energía en la que se acordaron proyectos específicos relativos a eficiencia energética, infraestructura, comercio e inversiones energéticas (31).

Desde un punto de vista político y diplomático, la coordinación estratégica entre Europeos y Rusos proporciona peso y valor añadido a las posiciones estratégicas y de política exterior de la Unión, especialmente de cara a terceros o en la gestión de conflictos en otras zonas. (El Cuarteto que impulsó la Hoja de Ruta para Oriente Próximo puede ser un ejemplo de Rusia en el ejercicio de este papel.) Sin embargo esta coordinación es difícil y la realidad indica que las posiciones rusas no siempre están en sintonía las europeas. Algunas diferencias que se pueden mencionar son la política occidental hacia Ucrania, país que podría tener aspiraciones de integración en la Unión, las actuaciones rusas en el conflicto de Chechenia, las medidas de presión a adoptar el relación con programa de desarrollo nuclear de Irán, determinadas diferencias de índole comercial y económico, el fortalecimiento de las democracias emergentes o la solución de los conflictos enquistados en la periferia Rusa. etc. Por otro lado, la Unión Europea no es el único eje de la política exterior Rusa, ni la vocación continental de este país es exclusivamente europea: Rusia aspira a jugar un papel importante en Asia y los Estados Unidos y China ocupan también un lugar esencial en su agenda exterior. Por fin, Rusia es también un actor con el que hay que contar para analizar las cuestiones relevantes de la agenda mundial que hemos resalta-do a la hora de hablar de los Estados Unidos: construcción política europea, multilateralismo y uso de la fuerza, defensa europea, lucha antiterrorista etc. Para cerrar este epígrafe, veremos con algo más de detalle estas cuestiones.

Las grandes cuestiones de Seguridad y Defensa y los difíciles objetivos comunes.

La seguridad y defensa de Europa ya no es la piedra de toque de las diferencias con los rusos pues estos parecen haberse dado cuenta que la

(31) Comunicado de Prensa de la 16 cumbre de la UE – Rusia, Londres 4 de octubre de 2005. <http://ue.eu.int/Newsroom>

inestabilidad y los graves peligros del mundo globalizado no provienen del Oeste. Dicho esto, las cuestiones de seguridad y defensa se perfilan como elementos de difícil acuerdo en las relaciones con la Federación Rusa, debido a la lógica postsoviética rusa y a sus intereses exteriores y de seguridad específicos. La posición rusa en relación con las estructuras de seguridad euro atlánticas, OTAN y Unión Europea es un tanto ambigua: Rusia sostiene diferencias con europeos y norteamericanos respecto al papel de la OTAN en el nuevo orden mundial y respecto a la intención manifestada por países como Ucrania o Georgia de ingresar en esta organización, sin embargo ha negociado y obtenido una asociación especial con la UE y con la OTAN que le permite codearse y obtener ventajas de su relación con ambos. Este papel especial no contempla una integración de pleno en estas asociaciones, puesto que desea mantener intacta su autonomía estratégica.

También existe una cierta ambigüedad en relación con la cuestión del multilateralismo. El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mantiene a Rusia alineada con los norteamericanos en el campo de los conservadores del “status quo”, que no desean alterar sustancialmente el actual diseño de la ONU. En ese sentido la posición rusa en relación con la reforma de Naciones Unidas está más próxima a los planteamientos de los norteamericanos que al objetivo europeo de conseguir un multilateralismo eficaz. Sin embargo Rusia desconfía de la tendencia de los Estados Unidos a la actuación unilateral, en parte por la conciencia de sus actuales limitaciones y de su retroceso geopolítico y contempla con recelo los procesos de ampliación de la OTAN y la UE a los que percibe como una injerencia en su espacio de seguridad. Como consecuencia de sus “reflejos postsoviéticos”, Rusia mantiene al mismo tiempo una tendencia remanente a la actuación unilateral en materia de política de seguridad, fundamentalmente en su entorno más próximo, que se muestra por ejemplo en la carta que dirigió Vladimir Putin a la ONU y a la OSCE en 2002, en la que amenazaba con intervenir en la vecina Georgia por dar refugio a terroristas chechenos (32).

Uno de los intereses comunes más claros con la Unión Europea en materia de seguridad y defensa es la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. El terrorismo islamista ha golpeado a Rusia antes y después del 11 de septiembre con atentados de

(32) Ibidem 30.

una naturaleza atroz y por ello este país es consciente de su capacidad de desestabilización así como del peligro que plantean la posible combinación del fenómeno terrorista con las armas de destrucción masiva. Tras los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, el presidente ruso Vladimir Putin percibió la oportunidad para aproximar a Rusia a los Estados Unidos y para incluir sus propias medidas de control interno en la amplia guerra contra el terror que comenzaba a perfilarse. Cuando se abrió el teatro de operaciones de Afganistán, Rusia no sólo no obstaculizó el despliegue de los aliados en las repúblicas de Asia Central, sino que se mostró dispuesta a cooperar con la coalición liderada por los norteamericanos mediante el suministro de equipo militar y armamento a la alianza del norte, la apertura de corredores aéreos para los aliados, el apoyo a la coalición con inteligencia, etc. El alineamiento de Rusia junto con franceses y alemanes en 2003 en su oposición a la guerra de Irak no puede considerarse como un retroceso sustancial en su postura inicial, pues pese a las grandes divisiones en el seno de la “coalición contra el terror” se puede afirmar que el interés común de europeos, rusos y norteamericanos en la lucha contra el terrorismo es una posición pragmática más fuerte que las diferencias tácticas sobre cómo combatirlo.

En la reciente cumbre UE – Rusia de mayo de 2005, este país propuso institucionalizar la colaboración con la Unión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores y de seguridad, y especialmente en los temas relativos a la lucha contra el terrorismo y prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva. Algunos objetivos comunes en este campo, podrían ser el desarrollo de planes contra la proliferación, la creación de medidas de lucha antiterrorista, la mejora de las condiciones de seguridad de los arsenales de armas de destrucción masiva de la extinta unión soviética almacenados en Rusia, el desarrollo de mecanismos judiciales y de seguridad comunes etc.

CONCLUSIONES

Las relaciones de la UE con los Estados Unidos y Rusia son dos de las asociaciones estratégicas más importantes para la Unión, ninguna de las cuales está exenta de problemas. El vínculo trasatlántico es una asociación estratégica sólidamente consolidada y basada en unos valores e intereses comunes muy fuertes, pero existen desavenencias y desacuerdos que es preciso identificar y superar. En cuanto a las relaciones con Rusia se encuentran en una fase inicial de desarrollo y además se ven condicio-

nadas por el retroceso ruso en la escena internacional, que determina una cierta ambigüedad en sus posiciones exteriores.

La principal preocupación de Rusia en la escena internacional es establecerse como una potencia económicamente próspera y con un elevado grado de influencia y para ello precisa de un entendimiento aceptable con Europa y los Estados Unidos, lo que incluye el respeto a las reglas de juego democráticas. Rusia ha hecho del estatus especial que ha obtenido en sus relaciones con la UE y la OTAN uno de sus ejes en política exterior. Sin embargo, la Unión Europea no es el único interés de la política exterior Rusa y la Federación mantiene aspiraciones de influencia global junto con una importante vocación asiática.

Los Estados Unidos son la única potencia dominante en el nuevo orden mundial surgido tras la guerra fría. El predominio norteamericano está basado en una proyección de poder e influencia a escala planetaria sobre la base de un sistema global de diseño norteamericano, constituido por organizaciones multinacionales y alianzas, ONU, OTAN, OSCE, FMI, Banco Mundial, etc. Por medio de éstas los Estados Unidos ejercen una influencia indirecta en los asuntos de la agenda mundial.

Lo anterior se complementa con el ejercicio de la fuerza en las relaciones internacionales o mediante la injerencia en los asuntos de los estados que constituyen una amenaza a la seguridad. Normalmente el uso de la fuerza se ejerce con respeto a las normas del entramado institucional internacional. Cuando esto no es así, como sucedió durante el ataque a Irak de 2003, aparecen las tensiones y a acusaciones de unilateralismo.

Para algunos norteamericanos, al fin y al cabo los inventores del multilateralismo, la idea del multilateralismo eficaz, recogida en la estrategia de la UE y directamente vinculada con la reforma de la ONU, puede parecer un intento de limitación de su autonomía estratégica. Sin embargo, existe una ventana de oportunidad para que los norteamericanos compartan con los europeos sus responsabilidades globales a medio plazo. Algunos factores que determinan esta oportunidad son el peso específico creciente de algunas naciones emergentes en la escena internacional, (China, India, Brasil), la existencia de importantes activos y valores europeos que pueden enriquecer sistema de gobierno mundial, la naturaleza básicamente democrática del sistema internacional impulsado por los EEUU y la dinámica interna de su sociedad, poco proclive a una visión imperial de las relaciones entre naciones.

Al analizar la posición geopolítica actual de Europa no podemos olvidar que la UE está inmersa en un momento crítico de su proceso de definición y construcción política. Por ello los europeos, más que tener presente dónde estamos deberíamos saber hacia dónde vamos y en este empeño a veces reina una cierta confusión. Europa se encamina hacia lo que tarde o temprano será una entidad con un elevado grado de centralización de determinadas políticas, incluidas la política exterior y de seguridad y la política de defensa. El reciente “no” francés y holandés en el referéndum de la constitución europea supondrá un revés en este proceso, pero no parece probable que congele la situación política actual de Europa.

En el campo de la estrategia de seguridad y defensa uno de los principales retos a los que se enfrentan los europeos –y con ellos los norteamericanos– es el de conciliar la autonomía estratégica real norteamericana con el deseo de independencia europea. La OTAN tendrá que redefinir en algún momento su esquema de relaciones llegando a una fórmula que tenga en cuenta el creciente peso europeo, pero para ello las naciones europeas deberán desarrollar mecanismos de concertación política más eficaces que el actual.

Probablemente haya una serie de cuestiones previas en el proceso de construcción política europea que deberán ser resueltas antes de que se puedan romper determinadas líneas de resistencia. Entre estas cuestiones se puede citar la mutualización de la seguridad nuclear de las naciones europeas (y con ella de la responsabilidad nuclear), la posición institucional de una Europa unida en el Consejo de Seguridad de la ONU o la consecución de una “masa crítica” en la conciencia europea de los ciudadanos de la Unión. No son cuestiones fáciles, y posiblemente precisen años para poder ser resueltas, pero esta dificultad no nos debe hacer perder de vista la “situación final deseada” con independencia de posiciones tácticas nacionales a corto plazo.

Además, esta visión dinámica debe continuar garantizando la seguridad de Europa y la integridad del vínculo trasatlántico y en esta cuestión no hay cabida para experimentos arriesgados: la OTAN sigue siendo una organización política y de seguridad esencial para Europa y los Estados Unidos.